

SPRAWOZDANIE Z SESJI PLENARNEJ KONWENTU EUROPEJSKIEGO* W BRUKSELI, 3 i 4 KWIETNIA 2003 R.

Sekretariat Konwentu, Bruksela, 9 kwietnia 2003 r.

I. OTWARCIE SESJI

Wiceprzewodniczący Giuliano Amato otworzył sesję, ogłaszając, że posiedzenie plenarne, które ma się odbyć w połowie maja w celu przedyskutowania wstępnych wersji tekstów o „Działaniach zewnętrznych” i „Instytucjach”, będzie wymagało przynajmniej dwóch pełnych dni (15 maja – początek o g. 10.00 i 16 maja – cały dzień) i może potrwać do soboty rano (17 maja), jeśli będzie to potrzebne.

1. **Debata nad projektami artykułów odnoszących się do sfery wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (CONV 614/03, CONV 644/03)**

Wiceprzewodniczący Giuliano Amato rozpoczynając debatę, podkreślił, że podczas przygotowywania projektów tekstów Prezydium starało się zapewnić, aby te artykuły traktatu konstytucyjnego jak najdokładniej odzwierciedlały wnioski grupy roboczej 10, której pracom przewodniczył John Bruton. Grupie udało się osiągnąć subtelny i zrównoważony kompromis, który należałoby zachować. W konsekwencji artykuły te zapewniają szerokie zastosowanie zwykłych instrumentów i procedur prawa, uznając zarazem szczególny charakter tej dziedziny i przyznając państwom członkowskim prawo zgłaszania inicjatyw, z uwzględnieniem wyjątkowej roli parlamentów narodowych. Wiceprzewodniczący stwierdził, że w późniejszym czasie można będzie rozważyć, czy niektóre postanowienia, np. dotyczące Rady Europejskiej czy badania subsydiarności, powinny pozostać w tym rozdziale, czy też można je przesunąć do innego rozdziału konstytucji. W odniesieniu do niektórych poprawek nadal zakładających jednogłośnie w całej sferze obecnego trzeciego filaru, wiceprzewodniczący skrytykował sztywność tej zasady w warunkach rozszerzonej Unii. Podkreślił związek, jaki zaistniał dzięki grupie roboczej, między staraniami zmierzającymi do określenia i ograniczenia kompetencji Unii, w szczególności w kwestiach prawa karnego, których obecna definicja jest nieprecyzyjna, a wprowadzeniem zasady kwalifikowanej większości przy podejmowaniu decyzji w ramach ograniczonych kompetencji. Na zakończenie wiceprzewodniczący wspominał o ostrożnym podejściu zalecanym przez Prezydium w odniesieniu do perspektywy [utworzenia] europejskiego urzędu prokuratora generalnego. Urząd ten może zostać utworzony, jednogłośnie i bez stosownych postanowień konstytucji w tym względzie, w ślad za procesem rozwoju Eurojustu.

* Tekst niniejszego dokumentu w języku angielskim można znaleźć pod adresem internetowym:
<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00677en03.pdf>

Znaczna większość zabierających głos przychylnie przyjęła zrównoważony charakter i [wysoką] jakość opracowania przez Prezydium projektów artykułów, a także osiągnięcie istotnego postępu w ustanawianiu sfery wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w dużej mierze przez połączenie filarów oraz zastosowanie instrumentów i procedur ogólnych. Wiele osób podkreślało, że artykuły te powinny umożliwić osiągnięcie znacznego postępu, który może być uważany za zasadniczy dla osiągnięcia sukcesu przez Konwent. W szczególności kładli oni nacisk na zniesienie zasady jednomyślności, argumentując, że w rozszerzonej Unii, złożonej z 25 członków, działanie w tej dziedzinie byłoby praktycznie niemożliwe, a jeszcze trudniejsze byłoby zaspokojenie dużych oczekiwań obywateli. W kwestii bezpieczeństwa i sprawiedliwości członkowie Konwentu poparli zatem wnioski Prezydium dotyczące wprowadzenia głosowania kwalifikowaną większością; niektórzy proponowali zastosowanie, w koniecznym przypadku, w pewnych szczególnie drażliwych obszarach, głosowania większością kwalifikowaną z podwyższonym progiem lub wprowadzenie okresu przejściowego. Bardzo niewielka liczba członków Konwentu opowiedziała się jednak za utrzymaniem zasady jednomyślności dla wszystkich zagadnień należących do obecnego trzeciego filaru.

Wielu członków Konwentu życzyło sobie skreślenia artykułu 31 z części pierwszej konstytucji, kwestionując niektóre jego elementy lub stwierdzając, że należy je zawrzeć w części drugiej. Główne krytyczne uwagi tych członków dotyczyły tego, że postanowienie to wywołuje wrażenie, jakoby trzeci filar miał nadal pozostać, mimo ogłoszonego połączenia filarów. Część pozostałych członków Konwentu albo chciała utrzymać wspomniany artykuł, albo przedłożyła projekty poprawek.

Jedynie kilka wstępnych propozycji przedłożono do artykułu 1 części drugiej, określającej cele i aspekty podstawowe. Zasada respektowania różnych systemów prawnych i tradycji zawarta w tym artykule została przychylnie przyjęta przez pewną liczbę członków. Niektórzy członkowie Konwentu podkreślali również szczególne znaczenie zasady subsydiarności dla sfery wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Artykuł 2 części drugiej, poświęcony roli Rady Europejskiej, był przedmiotem wielu uwag członków Konwentu. Niektórzy odrzucali fakt, że Rada Europejska miałaby odgrywać główną rolę w sferze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a w innych dziedzinach działań rola ta nie będzie tak istotna. W rezultacie ci członkowie Konwentu domagali się skreślenia tego artykułu. Część członków wyrażała niepokój, że Rada Europejska mogłaby używać tego postanowienia do „wydawania instrukcji lub nakazów” europejskiemu prawodawcy (Radzie i Parlamentowi), narażając je na ryzyko utraty uprawnień. Osoby te poinformowano, że tekst w postaci proponowanej przez Prezydium nie może być interpretowany w taki sposób.

Pozostała, znacznie liczniejsza grupa nie kwestionowała szczególnej funkcji Rady Europejskiej, natomiast zastanawiała się, czy nie byłoby bardziej pożądane włączenie tego postanowienia do artykułu w części pierwszej poświęconego Radzie Europejskiej (artykuł 15 ze wstępnego projektu rozesłanego w październiku zeszłego roku) niż do rozdziału części drugiej traktatu poświęconego sferze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Inni członkowie odrzucali tę propozycję, popierając włączenie tego postanowienia do rozdziału dotyczącego sfery wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Niektórzy twierdzili, że odniesienie do szczególnej roli Rady Europejskiej w tej dziedzinie – bez względu na to, gdzie ono zostanie umieszczone – jest częścią ogólnego kompromisu, który umożliwił zniesienie konstrukcji filarowej i nie chcą ponownie zastanawiać się nad kwestiami, które doprowadziły do tego kompromisu.

Pewna liczba członków Konwentu zastanawiała się nad treścią postanowienia zawartego w artykule 3 w sprawie parlamentów narodowych. Niektórzy proponowali jego skreślenie i stosowanie progu na poziomie jednej trzeciej, zamiast niższego progu wskazanego w ustępie 2, jako niezbędnego do uruchomienia mechanizmu wczesnego ostrzeżenia. Inni wskazywali na protokoły w sprawie parlamentów narodowych lub w sprawie stosowania zasady subsydiarności i proporcjonalności jako właściwie miejsce do umieszczenia tego postanowienia.

Jednakże wielu członków Konwentu broniło postanowienia proponowanego przez Prezydium, które, według ich opinii, w należyty sposób uwzględniło wnioski grupy roboczej 10. Dla innych osób propozycje nie idą wystarczająco daleko, by mogły chronić przywileje parlamentów narodowych. Zgodnie z tym stanowiskiem przedłożono różnorodne projekty, w szczególności ustanawiające wspólną kontrolę nad Euro-polem przez Parlament Europejski i parlamenty narodowe, w postaci wspólnego komitetu.

Artykuł 4 dotyczący mechanizmów oceny został przychylnie przyjęty, choć niektórzy członkowie Konwentu sugerowali jego skreślenie. Kilku członków zaproponowało zmiany zmierzające do bliższego sprecyzowania jego zakresu i skutków. Podkreślono znaczenie mechanizmów oceny, w szczególności w kontekście współpracy sądowej.

Artykuł 5 dotyczący współpracy operacyjnej przyjęto przychylnie; niewielu członków Konwentu domagało się jego skreślenia. Wiele osób uznało za właściwe rozróżnienie między funkcją wykonawczą (współpracą operacyjną) a funkcją prawodawczą. Pewna liczba członków wyraziła życzenie ustanawiania komitetu wspomnianego w artykule bezpośrednio przez konstytucję. Częstokroć podkreślano wymagania dotyczące wzmocnionej współpracy operacyjnej. Na koniec spośród członków Konwentu, którzy wypowiedzieli się na temat tego postanowienia, znaczna większość zażądała wyraźnego włączenia go w zakres artykułu 5 o współpracy związanej z kontrolą granic. W ich opinii tekst Prezydium powinien zostać sformułowany bardziej przejrzysto.

W odniesieniu do prawa zgłaszania inicjatyw przez grupę państw członkowskich (artykuł 8), niektórzy mówcy oponowali przeciwko uchynieniu monopolu Komisji, a jednocześnie znaczna liczba członków Konwentu należała na jego ograniczenie, będące głównym składnikiem kompromisu osiągniętego przez grupę roboczą. Wielu członków Konwentu wskazywało jednak, że należy zbadać kwestię sposobu zagwarantowania zgodności prawa zgłaszania inicjatyw z procedurą współdecydowania, z uwzględnieniem szczególnej roli Komisji w tej procedurze. Niektóre osoby wyrażały pogląd, że Komisja powinna zostać zobowiązana do kontynuowania, w swoim własnym imieniu, inicjatywy zgłoszonej przez grupę państw członkowskich; zostało to jednak odrzucone przez pozostałych zabierających głos. Na koniec pewna liczba członków zaproponowała albo obniżenie minimalnego progu niezbędnego do zgłoszenia inicjatywy (np. do 1/5 państw członkowskich), albo podniesienia go (do 1/3).

Kilka osób zabierających głos zażądało usunięcia artykułu 9 (kontrola sądowa), wierząc, że w interesie zgodności z prawem w tej wrażliwej dziedzinie system jurysdykcji Trybunału powinien być stosowany bez wyłączania kompetencji *a priori*, a w żadnym razie, jak wyraźnie stwierdzono, Trybunał nie będzie oceniał proporcjonalności działań podejmowanych przez policję państwową, na mocy prawa krajowego. Wielu pozostałych członków Konwentu zażądało, aby pozostawić w tekście klauzulę o granicach kompetencji w tej dziedzinie, w pewnych przypadkach domagając się przywrócenia obecnego brzmienia artykułu 35 ustęp 5 TUE.

Artykuły dotyczące polityki azylowej i imigracyjnej (artykuły 10, 11, 12 i 13 projektu Prezydium) wywołały dużo komentarzy. Uznano, że postanowienia, jako całość, idą wystarczająco daleko, jednak nie odzwierciedlają w zadowalającym stopniu wniosków grupy roboczej, szczególnie w odniesieniu do zasady głosowania większością kwalifikowaną. Uwagi lub propozycje zmian dotyczyły następujących zagadnień:

- Pewna liczba członków Konwentu oczekiwała potwierdzenia, że pojęcie „granice zewnętrzne” w artykule 10 obejmuje również granice morskie, a nie tylko lądowe. Wiceprzewodniczący Konwentu potwierdził, że taka była w istocie interpretacja Prezydium.
- Niektórzy członkowie Konwentu domagali się bardziej wyraźnego podkreślenia faktu, że zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych nie wyklucza możliwości przywrócenia takich kontroli w wyjątkowych okolicznościach, w przypadku zagrożeń porządku publicznego. Kilku uczestników proponowało włączenie do tekstu projektu konstytucji postanowienia w sprawie takiego prawa (artykuł 2 Konwencji z Schengen).

W odniesieniu do projektu sformułowania przewidującego „stopniowe utworzenie wspólnego zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi” w artykule 10 spora grupa zabierających głos domagała

się, aby to postanowienie wyraźnie zezwalało, lub przewidywało, powołanie wspólnego korpusu straży granicznej, któremu niektórzy chcieli nadać kompetencje wykonawcze. Niewiele osób odrzuciło tę możliwość, inni zaś podkreślali, że wprowadzenie zintegrowanego systemu zarządzania w żaden sposób nie oznaczałoby – jak niektórzy, wcześniej wspomniani rozmówcy założyli – zmiany statusu państwowych urzędników kontroli granicznej i że staną się oni urzędnikami europejskimi. Nie taki był cel tego postanowienia. Odpowiedzialność za kontrolę na granicach zewnętrznych i zarządzanie nią nadal będą leżały w gestii państw członkowskich, nawet w ramach wspólnego zintegrowanego systemu, a administracyjny status personelu zostanie zachowany.

- Niektórzy członkowie Konwentu zaaprobowali przejście na głosowanie kwalifikowaną większością w dziedzinie azylu, przy założeniu, że prawodawstwo europejskie będzie dotyczyło jedynie minimalnych norm. Pozostali wyrazili pełne poparcie dla projektu Prezydium i wskazywali, że taka sugestia jest niedopuszczalna, bowiem może prowadzić do ograniczenia sfery, która już obecnie jest objęta prawodawstwem europejskim. Ponadto propozycja jednego z członków, że należy wyraźniej podkreślić zewnętrzny wymiar polityki azylowej, bez zmiany struktury wewnętrznego aspektu tej polityki, została poparta licznymi głosami.
- Przedmiotem licznych komentarzy była również kwestia imigracji. Wielu członków Konwentu wygłosiło opinię, że polityka europejska ma ambitny charakter. Ale kontrowersję budzi pytanie, czy prawne podstawy polityki imigracyjnej powinny również obejmować możliwość podejmowania pracy. Duża grupa członków domagała się włączenia tej kwestii do zakresu kompetencji każdego z państw członkowskich lub regulowania jej w zgodzie z zasadą jednomyślności. Ponadto, jak podkreślało wielu uczestników dyskusji, ustalenie limitów imigracyjnych dla każdego państwa członkowskiego nie może być celem tej polityki.
- Wielu członków Konwentu kwestionowało wprowadzenie zasady solidarności w artykule 13. Uznali oni, że to postanowienie wykracza poza kontekst azylu, imigracji i granic. Inni zastanawiali się, jakie są w praktyce granice zasięgu „solidarności” lub domagali się ograniczenia ich do solidarności finansowej. Kilku innych członków podkreśliło znaczenie tego artykułu i poparło jego utrzymanie.

W odniesieniu do współpracy sądowej w sprawach cywilnych głównym zagadnieniem omawianym podczas debaty było pytanie o zakres głosowania większością kwalifikowaną w kwestiach dotyczących prawa rodzinnego. Wielu członków poparło zasadę jednomyślności we wszystkich tych aspektach, natomiast pozostali optowali za zasadniczym przejściem w kierunku kwalifikowanej większości. Niektórzy bronili kompromisowego podejścia Prezydium, które zakładało, że jedynie odpowiedzialność rodzicielska podlega zasadzie głosowania większościowego. Kilka osób wskazało na potrzebę wyraźnego podkreślenia, że

ustęp 3 miałby zastosowanie jedynie w granicach artykułu, bez tworzenia osobnych kompetencji ogólnych w odniesieniu do prawa rodzinnego. Ponadto niektórzy członkowie skłaniali się do wyraźnego wymienienia określonych dziedzin, w których następuje harmonizacja materialnego prawa cywilnego.

W odniesieniu do artykułu 15, 16 i 17 wielu członków poparło zrównoważony charakter tych artykułów. Jeden z członków stwierdził jednak, że równowaga między wzajemnym uznawaniem – którego zatwierdzenie przez konstytucję przyjął z zadowoleniem – a zbliżaniem ustawodawstw nie jest jeszcze idealna. Niemniej oprócz znikomej liczby członków żądających jednomyślności dla całej tej dziedziny (patrz wyżej) niektórzy domagają się jej wyłącznie w stosunku do artykułu 16 (procedura karna) lub tylko dla „głównych dziedzin” prawa karnego. Takie stanowisko skrytykowało kilka osób. Pewna liczba członków żądała, aby zbliżanie procesowego prawa karnego (artykuł 16) mogło się odbywać w wymiarze ponadgranicznym, w celu wykluczenia wewnętrznych aspektów procedury karnej. Niektórzy członkowie przemawiali na korzyść postanowienia, które utrzymałoby kompetencje państw członkowskich do zawierania umów międzynarodowych w sprawach sądowych i policyjnych.

Artykuł 17 w sprawie zbliżania materialnego prawa karnego został przyjęty przychylnie przez wielu przemawiających.

Niektórzy członkowie domagali się, aby ten artykuł miał bardziej „ambitny” charakter, w szczególności poprzez propozycję utworzenia „wspólnego rdzenia”, a nie jedynie minimalnych zasad. Inni członkowie Konwentu wnosili zastrzeżenia dotyczące zakresu drugiego *tiret* artykułu 17 (co pozwalałoby na zbliżanie przepisów dotyczących wszystkich dziedzin przestępczości mających wpływ na politykę Unii). Zasięg tego *tiret* uznano za zbyt szeroki i zasugerowano stworzenie drugiego wykazu dziedzin przestępczości, w celu stworzenia bardziej przejrzystego postanowienia. Ogólnie rzecz biorąc, jedna z członkiń nalegała na bardziej precyzyjne określenie kompetencji Unii (odpowiedziano jej, że w proponowanych artykułach znajdzie się określenie kompetencji znacznie bardziej precyzyjne i węższe niż w obecnych artykułach).

Artykuły w sprawie Europolu i Eurojustu zostały dobrze przyjęte, przy czym przedstawiono pewne propozycje dotyczące opisu zadań omawianych organów (w ustępie 2 każdego z artykułów). Jednakże niektórzy członkowie proponowali wzmocnienie wymowy tych artykułów poprzez postanowienie, że zadania powinny być bezpośrednio nakładane przez konstytucję, a nie pozostawione do swobodnego uznania prawodawcy, jak przewiduje projekt tych artykułów przedłożony przez Prezydium. Inni członkowie [Konwentu] domagali się, aby rozszerzenie zadań Europolu podlegało zasadzie jednomyślności.

Propozycja dotycząca urzędu europejskiego prokuratora generalnego (artykuł 20) wywołała szczególnie ożywioną dyskusję. Wiele osób zabierających głos wyraziło sprzeciw wobec tej propozycji i podkreśliło brak przekonania do praktycznej potrzeby utworzenia tego urzędu lub dostosowania go do różnorodnych krajowych systemów karnych. Uznano, że wystarczy rozwój Eurojustu. Wielu członków poparło ideę utworzenia urzędu europejskiego prokuratora generalnego, a w kilku przypadkach zażądano, aby utworzenie tej instytucji zostało wprowadzone jako obowiązek wynikający z konstytucji lub aby był on ustanowiony kwalifikowaną większością (o podwyższonym progu, jak postulowali niektórzy członkowie). Niektórzy proponowali ograniczenie zadań tego organu do ścigania sądowego w sprawach o nadużycie przeciwko finansowym interesom Unii. Pozostali wyrazili zadowolenie z obecnego sformułowania, które pozostawia prawodawcy dużą swobodę.

Przedstawiając wnioski, John Bruton, przewodniczący grupy roboczej 10, najpierw wyraził zadowolenie z generalnie przychylnego i konstruktywnego odbioru propozycji Prezydium, a następnie zwrócił uwagę na fakt, że chociaż ciągle jeszcze można dyskutować o właściwym miejscu dla postanowień w sprawie Rady Europejskiej i parlamentów narodowych – włącznie z ich rolą w mechanizmach oceny – to postanowienia te stanowią zasadniczą część kompromisu osiągniętego przez grupę roboczą. John Bruton – potwierdzając samą zasadę przyznającą prawo zgłaszania inicjatyw grupie państw członkowskich, przy założeniu progu na poziomie jednej czwartej, który ocenił jako „rozsądny” – uznał, że jednocześnie istnieje konieczność zbadania, jak w tym kontekście może działać procedura współdecydowania. Podkreślił również, że celem ustępu 3 artykułu 14 nie było rozszerzenie harmonizacji materialnego prawa cywilnego, ale raczej zaproponowanie kompromisowej formuły, która umożliwiłaby łatwiejsze osiągnięcie postępu w szczególnej sprawie odpowiedzialności rodzicielskiej. Odpowiadając na krytykę postanowień artykułu w sprawie procedury karnej, Bruton wskazał, że w każdym przypadku jedynym celem tego artykułu było ustanowienie minimalnych zasad, a po wysłuchaniu ekspertów grupa odkryła szczególną potrzebę zbliżenia zasad proceduralnych, w celu usprawnienia walki z przestępczością transgraniczną. Uznał ponadto, że stopniowe formułowanie minimalnych zasad w tym obszarze może w przyszłości sprawić, że pomysł powołania europejskiego prokuratora generalnego nie będzie tak kontrowersyjny jak dziś, i dodał, że w świetle debaty pośrednia droga, zaproponowana przez Prezydium, stworzenia prostej podstawy prawnej, rządzącej się zasadą jednomyślności, wydaje mu się podejściem właściwym. John Bruton z satysfakcją zauważył wyraźne poparcie dla artykułu w sprawie materialnego prawa karnego, jednocześnie odnotowując głosy wyrażające zaniepokojenie co do niejasnego wytyczenia zakresu drugiego *tiret* – Prezydium musi zbadać możliwe rozwiązania. Podsumowując, John Bruton przyjął z zadowoleniem zwłaszcza fakt, że prawie wszyscy przedstawiciele rządów aktywnie i twórczo uczestniczyli w debacie.

2. Przedstawienie projektów artykułów

Demokratyczne życie Unii

Wiceprzewodniczący Jean-Luc Dehaene przedstawił projekty artykułów od 33 do 37, które mają stanowić jeden z elementów umożliwiających osiągnięcie większej przejrzystości działań Unii. Ich celem jest również zbliżenie obywateli do Unii poprzez ustanowienie dialogu między instytucjami a społeczeństwem obywatelskim.

Unia i jej najbliższe otoczenie

Wiceprzewodniczący Jean-Luc Dehaene przedstawił projekt artykułu 42 w sprawie Unii i jej najbliższego otoczenia.

Podkreślił nowatorski charakter tego artykułu, którego celem jest ustanowienie ram dla przyszłych stosunków Unii z krajami sąsiadującymi, na podstawie umów dwustronnych.

Członkostwo w Unii oraz postanowienia ogólne i końcowe

Wiceprzewodniczący Dehaene przedstawił postanowienia dotyczące tytułu X części drugiej konstytucji odnoszącego się do członkostwa w Unii oraz zapisów z części trzeciej zawierających postanowienia ogólne i końcowe.

Zwrócił uwagę na znaczenie tytułu X, wynikające z faktu, że obejmuje on wszystkie kwestie dotyczące statusu członkostwa w Unii, tj. warunki określające zdolności i procedurę prowadzącą do członkostwa w Unii, podstawy zawieszenia praw państwa członkowskiego wynikających z konstytucji oraz procedurę umożliwiającą dobrowolne wystąpienie państwa członkowskiego z Unii. Dodał, że ten tytuł zawiera dwa nowe podstawowe postanowienia w stosunku do obecnych traktatów; wyraźnie ustanawia on warunki zdolności do członkostwa w Unii i możliwość dobrowolnego wystąpienia państwa członkowskiego.

Wiceprzewodniczący nawiązał do postanowień części trzeciej, która częściowo obejmuje postanowienia ogólne i końcowe obecnych traktatów, jednocześnie wprowadzając do kilku z nich wiele zmian, oraz dodaje nowe postanowienia w sprawie uchylecia obecnych traktatów, a także w sprawie sukcesji nowego podmiotu, „Unii Europejskiej”, po Wspólnocie Europejskiej i byłej Unii Europejskiej. Ostatnie postanowienie dodane do projektu wyraża życzenie Konwentu, aby konstytucja nie ograniczała się do zmian obecnych traktatów, ale je zastąpiła.

Wiceprzewodniczący podkreślił, że artykuły przedstawione tego dnia zostaną zbadane przez Konwent na posiedzeniu plenarnym 24 i 25 kwietnia, a nieprzekraczalny termin przedkładania poprawek upływa 11 kwietnia, tak aby można było je uwzględnić w analitycznej pracy Sekretariatu.

Na zakończenie wiceprzewodniczący poinformował zebranych, że po rozważaniach Prezydium postanowiło nie przedkładać projektu tekstu w sprawie otwartej metody koordynacji. Prezydium jest przekonane, że postanowienie dotyczące koordynacji polityk krajowych – w szczególności w dziedzinie działań wspierających – obecnie obowiązuje, jak odzwierciedlono to w projekcie artykułu 15. Prezydium obawiało się, że nowy ogólny artykuł w sprawie tej metody mógłby raczej osłabić niż wzmocnić możliwość regresu, a także mógłby spowodować chaos w rozgraniczeniu kompetencji między Unią a państwami członkowskimi. Wiceprzewodniczący oznajmił jednak, że Prezydium jest skłonne uwzględnić wszelkie propozycje członków Konwentu.

3. Artykuły 38 do 40: finanse Unii

Wstęp

Jean-Luc Dehaene otwierając debatę przypomniał, że Prezydium jeszcze nie przyjęło projektu artykułów od 38 do 40; trwają dyskusje, oczekuje się też na wynik debaty na temat procedury budżetowej w ramach kierowanej przez Henninga Christophersena grupy dyskusyjnej, która ma skończyć swe prace tego popołudnia. Jean-Luc Dehaene poinformował o utworzeniu nowej grupy dyskusyjnej na temat zasobów własnych, kierowanej przez Íñigo Méndez de Vigo (której mandat zatwierdzony przez Prezydium został rozpowszechniony w trakcie spotkania, patrz CONV 654/03).

Jean-Luc Dehaene omówił 69 przedłożonych poprawek wyrażających stanowiska bardzo rozbieżne. Przedstawił też wnioski. I tak:

- Z ogólnym poparciem spotkała się propozycja sformalizowania ram finansowych (*financial perspective*) w konstytucji, przez ustanowienie obowiązkowych pułapów wydatków w poszczególnych kategoriach, jako wiążących ram budżetu rocznego.
- Zaproponowane przez Prezydium w projekcie artykułu 39 zasady budżetowe zostały dobrze przyjęte; niektórzy proponowali dodanie zasady środków niezbędnych, zawartej obecnie w artykule 6 ustęp 4 Traktatu o Unii Europejskiej.
- Co do zasobów własnych w wielu poprawkach proponowano pozostawienie jako sprawy otwartej możliwości stworzenia podatków europejskich.

Większość poprawek dotyczyła jednak procedur decyzyjnych, zarówno w odniesieniu do systemu zasobów własnych, jak i ram finansowych czy budżetu rocznego. Większość z nich wyrażała poglądy wzajemnie sprzeczne.

Sprawozdanie okresowe z prac koła ds. procedury budżetowej

Przed otwarciem dyskusji Jean-Luc Dehaene poprosił Henninga Christophersena o przedstawienie postępu prac koła dyskusyjnego ds. procedury budżetowej.

Henning Christophersen podkreślił, iż wydaje się, że osiągnięto porozumienie w sprawie włączenia do konstytucji „perspektywy finansowej, która stanie się wtedy prawnie wiążąca. Pomoże to uprościć procedurę budżetową, eliminując zwłaszcza proceduralne różnice między wydatkami obligatoryjnymi (CE) a wydatkami nieobligatoryjnymi (NCE).

Jak następnie podkreślił Jean-Luc Dehaene, przeprowadzona w kolejnej dyskusyjnej debacie wykazała, że w sprawie konkretnych ustaleń dotyczących wprowadzenia do konstytucji „ram finansowych” (koło zaproponowało przyjęcie terminu „wieloletnie ramy finansowe”) zachodzi potrzeba uwzględnienia trzech poziomów. Pojawiło się pytanie: które postanowienia dotyczące „wieloletnich ram finansowych” powinny się znaleźć w pierwszej części konstytucji, a które w jej części drugiej, a co wreszcie należy pozostawić w obszarze prawa wtórnego, w formie aktów prawnych przyjmowanych na podstawie konstytucji.

Większość członków uznała, że pierwsza część konstytucji powinna zawierać artykuł szczególnie, dotyczący „ram finansowych”, który powinien:

- precyzować, że „ramy finansowe” stanowią wiążące ramy budżetu rocznego;
- zawierać zasadę, że „ramy finansowe” określają sumy obowiązujące dla najwyższych rocznych pułapów środków rozdzielanych na pokrycie zobowiązań w poszczególnych pozycjach, w granicach unijnych zasobów własnych;
- zawierać podstawę prawną umożliwiającą instytucjom przyjmowanie na określony czas aktu prawnego zawierającego „ramy finansowe” jako takie oraz, w konsekwencji, procedurę podejmowania decyzji. Grupa wypowiedziała się za procedurą, według której inicjatywę pozostawiono by Komisji, ale z wyłączeniem konsekwencji inicjatyw Komisji w zakresie zatwierdzania ich przez Radę. Rada, spotykająca się w składzie na najwyższym poziomie politycznym, przyjmowałaby prawo dotyczące wieloletnich ram finansowych większością kwalifikowaną o podwyższonym progu, w przypadku gdyby taka większość została zdefiniowana w konstytucji w szerszym kontekście, lub większością kwalifikowaną. Rada działałaby po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego.

Z kolei część druga konstytucji powinna zawierać:

- zasadę ustalającą, że „ramy finansowe” określają nie tylko maksymalne roczne sumy przydziału środków na zobowiązania, według poszczególnych pozycji, ale również maksymalną roczną sumę środków przeznaczonych na płatności. Liczba pozycji powinna być ograniczona, gdyż w innym przypadku roczny budżet zostałby pozbawiony swego znaczenia;
- zasadę instrumentu elastyczności, a ustalenia jego dotyczące byłyby zawarte w „ramach”;

- okres objęty „ramami finansowymi”, który wynosiłby co najmniej pięć lat;
- mechanizm naprawy ewentualnych błędów popełnionych w procedurze przyjmowania „ram”, polegający na przedłużeniu ostatniego roku poprzednich „ram”;
- zasadę określającą, że władza budżetowa i Komisja zapewniają dostępność środków na pokrycie wydatków, tak aby Unia mogła realizować swe zobowiązania prawne wobec stron trzecich.

Grupa nie doszła jeszcze do wniosków dotyczących procedury corocznej. Pojawiły się jednak pewne elementy, które mogłyby być podstawą porozumienia:

- projekt budżetu przedkładałaby Komisja; oznacza to w szczególności, że mogłaby ona zmieniać swe propozycje również na etapie uzgadniania. Nie naruszałoby to reguł głosowania w Radzie;
- w wyniku zacieśniania procedur dyscyplinujących przez wprowadzenie do konstytucji „ram finansowych”, a zwłaszcza wprowadzenie zasady, według której władza budżetowa i Komisja zapewniają dostępność funduszy niezbędnych do realizacji zobowiązań prawnych Unii wobec stron trzecich, można byłoby wyeliminować rozróżnienie między wydatkami obligatoryjnymi i nieobligatoryjnymi;
- procedura sformalizuje opracowane w praktyce mechanizmy uzgadniania;
- procedura może zostać skrócona; rozpoczynałaby się wtedy 1 września, a kończyła w połowie grudnia, wymagając jednego czytania w każdej z instytucji, w Parlamencie i w Radzie oraz etapu uzgadniania. Koło dyskusyjne nie ustaliło jednak, czy procedurę należy przyjąć również w razie braku zgody między dwiema instytucjami.

Dyskusja

W kwestii procedury przyjęcia systemu zasobów własnych opinie zgłaszane przez członków Konwentu były podzielone. Część z nich opowiadała się za zmianą procedury, część za pozostawieniem jej bez zmian. Znaczna liczba członków Konwentu uważała, że utrzymanie obecnej procedury, która wymaga nie tylko jednomyślności w Radzie, ale również ratyfikacji przez poszczególne kraje, stworzy zagrożenie dla przyszłej zdolności Unii finansowania swej polityki. Inni członkowie opowiadali się za utrzymaniem obecnej procedury w celu ochrony kompetencji parlamentów narodowych w tym zakresie.

Wielu członków opowiedziało się za wzmocnieniem roli Parlamentu Europejskiego w tej procedurze.

Członkowie opowiadający się za większą elastycznością procedury przyjmowania systemu zasobów własnych wskazywali, że obecnie

stosowana procedura nie odpowiada tworzeniu nowych, „prawdziwie” własnych zasobów, wykraczających poza poziom składek krajowych. W tym kontekście pewna liczba członków Konwentu poparła pomysł stworzenia możliwości ustanowienia podatków europejskich. Niektóre osoby zabierające głos proponowały procedurę podwójną: procedura bieżąca służyłaby określaniu pułapu zasobów, natomiast procedura bardziej elastyczna służyłaby innym elementom systemu zasobów. Inni wypowiadali się za utrzymaniem procedury stosowanej obecnie, bo w przeszłości umożliwiałyby ona wprowadzanie nowych zasobów.

Szerokie porozumienie osiągnięto w kwestii propozycji Prezydium dotyczącej sformalizowania „perspektywy finansowej” w konstytucji. „Perspektywa” ta ustalałaby pułapy wydatków w poszczególnych pozycjach, które stanowiłyby wiążące prawnie ramy budżetu rocznego. Opinie o procedurze były podzielone. Pewna liczba mówców uważała, że dominującą rolę w definiowaniu perspektywy powinna odgrywać Rada. Niektórzy członkowie sugerowali stosowanie procedury kodecyzji, podczas gdy inni byli zdania, że przynajmniej w kwestii pułapu wydatków w poszczególnych pozycjach wymagana jest jednomyślna decyzja Rady.

Co do okresu ważności „perspektywy finansowej”, kilku członków Konwentu chciałoby, aby był on zgodny z okresem obowiązywania mandatu politycznego Parlamentu i Komisji.

Wielu członków opowiadało się przeciwko rozróżnianiu wydatków obli-gatoryjnych i nieobligatoryjnych. Niektórzy z nich uzależniali jednak rezygnację z tego rozróżnienia od dwóch warunków: po pierwsze, pułapy wydatków w poszczególnych pozycjach powinny być prawnie wiążące, dzięki formalizacji „perspektywy finansowej” w konstytucji, po drugie zaś zasady wydatkowania przez budżet środków na płatności niezbędne do pokrywania zobowiązań prawnych w stosunku do stron trzecich powinny zostać zapisane w konstytucji.

Zdaniem tych mówców te same warunki umożliwiłyby uproszczenie dorocznej procedury przy zastosowaniu zasady kodecyzji. Szerokie porozumienie ujawniło się też w kwestii pomysłu restrukturyzacji corocznej procedury budżetowej, na podstawie uproszczonej zasady kodecyzji. Były jednak różnice zdań co do mechanizmu rozstrzygania spraw, gdyby Parlament i Rada nie osiągnęły porozumienia. Niektórzy życzyli sobie, aby ostatnie słowo należało do Parlamentu, tak jak to ma miejsce w obecnej procedurze dotyczącej wydatków nieobligatoryjnych. Inni proponowali, aby najniższa suma proponowanych wydatków nieobligatoryjnych była określona w budżecie.

Niektórzy mówcy chcieli zawarcia [w konstytucji] szczególnych uzgodnień proceduralnych dotyczących [finansowania] Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

Niektórzy członkowie popierali pomysł nadania Komisji prawa inicjatywy zarówno w zakresie „perspektywy finansowej”, jak i budżetu rocznego, ale bez naruszania zasad podejmowania decyzji przez Radę.

Kilku członków było zdania, że procedury budżetowe mają pewną logikę ogólną, która wymaga utrzymania wewnętrznej równowagi. Niektórzy popierali podejście instytucjonalne, w którym Rada powinna mieć ostatnie słowo w zakresie przychodów, a Parlament w zakresie wydatków.

Zaproponowane przez Prezydium w artykule 39 zasady budżetowe spotkały się z szeroką aprobatą, ale niektórzy członkowie Konwentu zaproponowali dodanie do tego artykułu zasady środków niezbędnych, obecnie objętej artykułem 6 ustęp 5 Traktatu o Unii Europejskiej.

Niektórzy mówcy podkreślali znaczenie zasady jedności budżetu, opowiadając się za włączeniem Europejskiego Funduszu Rozwoju do budżetu.

Wnioski

Jean-Luc Dehaene podkreślił, że członkowie Konwentu potwierdzili w swych wypowiedziach te same wnioski, jakie można by wysnuć z przedłożonych poprawek, to znaczy:

- co do systemu zasobów własnych – wielu członków niepokoi przyszłość finansowania Unii w przypadku utrzymania zasady jednomyślności w Radzie i wymagania ratyfikacji przez członków Unii. Niektórzy mówcy wypowiedzieli się zdecydowanie za utrzymaniem obecnej procedury;
- osiągnięto porozumienie w odniesieniu do propozycji sformalizowania „perspektywy finansowej” w konstytucji. Wielu mówców życzyłoby sobie, aby okres ważności ram finansowych odpowiadał okresowi obowiązywania mandatu instytucji;
- zaproponowane zasady budżetowe wydają się możliwe do zaakceptowania;
- pojawiło się żądanie uproszczenia corocznej procedury. Stało się też jasne, że można - pod pewnymi warunkami - usunąć rozróżnienie między wydatkami obligatoryjnymi a nieobligatoryjnymi. Dla WPZB należałoby wprowadzić procedury szczególne.

4. Pytania

Odpowiadając na pytania Bena Fayota i Caspara Einemana, wiceprzewodniczący Jean-Luc Dehaene powiedział, że:

- spotkanie przewodniczącego Konwentu z Radą Europejską, które odbyło się 16 kwietnia, było planowane [wcześniej] na 20 marca i musiało zostać przedłożone ze względu na wydarzenia międzyna-

rodowe. Spotkania te są zgodne z mandatem z Laeken. Przewodniczący przedkłada ustne sprawozdanie Radzie Europejskiej. Ta zaś, w drodze dyskusji, dostarcza użytecznych wyjaśnień, nie wydając Konwentowi jakichkolwiek „dyrektyw”;

- w końcowej fazie prac Konwentu, kiedy niezbędne będzie uzyskanie porozumienia co do całego tekstu, trzeba będzie ustalić nowe metody pracy.